COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Control fiscal excepcional

Referencia: expediente D-3199

Demanda de inconstitucionalidad en contra artículo 63 de la Ley 610 de 2000 "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías".

Demandante : José Ovidio Claros Polanco

Magistrado Ponente :

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., dos (2) de abril de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos por el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política, el ciudadano José Ovidio Claros Polanco, demandó el artículo 63 de la Ley 610 de 2000 "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías".

Por auto del 2 de octubre del presente año, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada, en consecuencia, ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, y al señor Contralor General de la República, con el objeto que si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

II. NORMA DEMANDADA

El siguiente es el texto de la norma demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial de 15 de agosto de 2000.

Ley 610 de 2000

(agosto 15)

"Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías"

DECRETA:

"Artículo 63- CONTROL FISCAL EXCEPCIONAL.- La Contraloría General de la República tiene competencia prevalente para adelantar hasta su culminación los procesos de responsabilidad fiscal que se originen como consecuencia del ejercicio de la facultad excepcional de control establecida en el artículo 267 de la Constitución Política".

III. DEMANDA

Para el ciudadano demandante, Colombia se ha definido como un Estado Social de Derecho, lo que significa que todas las actuaciones estatales están reguladas por lo establecido en la Constitución Política y la ley, por lo tanto, no es posible que los servidores públicos asuman funciones que no les han sido reconocidas expresamente en la Constitución o en la ley, quedando claro, que el legislador no puede modificar las competencias constitucionalmente atribuidas a las autoridades públicas. Siendo ello así, dice el actor, la competencia como atribución reconocida para adelantar determinadas actuaciones, debe ser expresa y clara, razón por la cual no puede ser aceptada la analogía para determinar a qué autoridad corresponde definir las diferentes situaciones que se presenten.

Considera el accionante que en el derecho colombiano el principio de la competencia tiene rango constitucional, pues los artículos 6 y 122 de la Constitución, establecen que todo empleo debe tener claramente definidas sus funciones en la ley o en el reglamento y, además que los servidores públicos responden no solamente por el desconocimiento de la ley, sino por la extralimitación en sus funciones.

Aduce que en relación con el órgano de control fiscal, la Constitución Política fue clara en

establecer que en el orden nacional la Contraloría General de la República tiene competencia para ejercer vigilancia sobre la gestión fiscal de los servidores públicos y particulares que manejan fondos y bienes de la Nación; y, en el orden territorial, dicha función la ejercen las contralorías departamentales, distritales y municipales. Así pues, a la luz de las disposiciones contenidas en la Carta, no puede el legislador modificar o limitar el ejercicio de las atribuciones conferidas a las contralorías territoriales.

Señala también el accionante, que en desarrollo de la facultad que consagra el inciso tercero del artículo 267 Superior, el Congreso de la República ya había definido en la Ley 42 de 1993, los casos en que procede el ejercicio del control excepcional, advirtiendo la norma, en primer lugar, que el control fiscal que se asume por parte de la Contraloría General no desplaza, ni puede hacerlo, el que le corresponde al organismo de control de la respectiva entidad territorial, como se pretende con la disposición demandada, pasando por alto que la ley citada prevé que la intervención de la Contraloría General es excepcional y se ejercer sin perjuicio del control fiscal que le corresponde a las contralorías territoriales.

Resulta claro para el actor, que en esos casos cada contraloría territorial debe continuar adelantando las actuaciones e investigaciones que le corresponde conocer en ejercicio de sus atribuciones, pues el control excepcional que ejerce la Contraloría General no tiene el carácter preferente que si se predica del control disciplinario que compete a la Procuraduría General de la Nación y que se ejerce en virtud al reconocimiento que en ese sentido hizo el constituyente.

Así mismo, considera el actor que del texto de la Ley 42 de 1993, se deduce que las facultades que puede ejercer el Contralor General están limitadas al ejercicio del control posterior sobre las cuentas rendidas por la administración, es decir, a realizar las labores de auditoría que demande la aplicación de los distintos sistemas de control fiscal, con el fin de evaluar las cuentas rendidas y, a partir de ello determinar la incidencia que la gestión fiscal ha tenido sobre los recursos confiados a su gestión. Y, agrega el demandante que en ningún momento la norma legal mencionada, faculta al Contralor General para iniciar y tramitar los procesos sancionatorios y de responsabilidad fiscal que se deriven de la evaluación realizada pues, esa facultad únicamente le compete a la contraloría del respectivo ente territorial.

Ahora bien, para el actor el artículo 63 de la Ley 610 de 2000, evidencia el exceso en el que

ha incurrido el legislador, pues ha otorgado al Contralor General la competencia para adelantar las acciones fiscales que se deriven del análisis de la cuenta, aspecto que no se encuentra contemplado en el artículo 267 de la Constitución Política. Aduce el demandante que en Colombia las contralorías nacional, departamentales, distritales y municipales, son los organismos competentes para adelantar el proceso de supervisión sobre la gestión fiscal adelantada con los recursos y bienes públicos, de conformidad con las técnicas y procedimientos señalados por el legislador en desarrollo del principio de descentralización territorial establecido en el ordenamiento superior.

Para esos efectos, dice el demandante, se ha partido de la comprensión de que el control fiscal es una función pública, por medio de la cual se vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos en todos los órdenes y en todos los niveles, esto es, tanto en el nivel central como en el descentralizado y en las empresas industriales y comerciales del Estado. Considera que antes de la Constitución de 1991, el control fiscal únicamente se encontraba previsto como un mecanismo que permitía verificar en términos numéricos la forma en que se había ejecutado el presupuesto y, desde el punto de vista legal, verificar el cumplimiento formal de las disposiciones vigentes. A partir de la Constitución de 1991, se acordó establecer en el país un régimen de control fiscal que sólo pudiera ser ejercido por las contralorías de los diferentes órdenes territoriales, constituidas como organismos autónomos e independientes de las distintas ramas del poder público, de tal suerte, que se garantizaran la imparcialidad e independencia de los organismos de control frente a los entes sometidos al mismo.

En ese mismo orden de ideas, se estableció que ese control se debería ejercer en forma posterior y selectiva, con lo cual se eliminó el control previo y perceptivo. Así, las normas que se han expedido en relación con el control fiscal, han procurado dotar a las contralorías de las herramientas necesarias con el objeto de que puedan cumplir con la función constitucional que les ha sido atribuida; por esa razón, el control fiscal hace parte de los distintos tipos de control previstos en la Constitución para garantizar el correcto ejercicio de las funciones públicas y por ende el cumplimiento de los fines del Estado.

Manifiesta el accionante que la Constitución Política encomendó el ejercicio del control fiscal a la Contraloría General de la República en el orden nacional (art. 267), y a las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales en los distintos niveles territoriales (art. 272), de

donde resulta palmaria la competencia de las Contralorías Distritales en la vigilancia de los organismos tanto de la administración central como descentralizada de su territorio.

Dice el actor, que de conformidad con esas disposiciones constitucionales citadas, se puede concluir que las Contralorías tienen competencia para ejercer control fiscal en relación con todas las personas que manejen bienes o fondos del Estado; es decir, que el elemento que permite establecer si una persona se encuentra sujeta o no al control de las contralorías, es el hecho de que la misma haya recibido bienes o fondos del Estado y, que de acuerdo con sus funciones le corresponda su manejo.

Señala también el actor, que la vigilancia de la gestión fiscal se desarrolla a través de diferentes situaciones, dentro de las cuales se contempla la rendición y evaluación de cuentas, como un proceso que puede dar origen a la iniciación de procesos de responsabilidad fiscal y/o sancionatorios fiscales. Partiendo de esa consideración y teniendo en cuenta que el inciso tercero del artículo 267 de la Constitución sólo atribuyó al Contralor General de República la facultad de ejercer control excepcional, sobre cuentas del orden territorial, es forzoso concluir, dice el demandante, que no es constitucional atribuir a dicha autoridad la facultad de conocer, en forma prevalente, los procesos de responsabilidad fiscal que se deriven del ejercicio del control excepcional o los sancionatorios fiscales, como se pretende en el artículo 63 acusado, pues se estarían invadiendo competencias reconocidas constitucionalmente a las contralorías territoriales y, de paso, convirtiendo el Contralor General en una especie de superior jerárquico de dichas entidades, en claro desconocimiento del principio constitucional de autonomía reconocido a las entidades territoriales y a las contralorías del país.

Finalmente, solicita el demandante la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 63 de la Ley 610 de 2000, por ser abiertamente contraria a la Constitución Política.

IV. INTERVENCIONES

Intervención de la Contraloría General de la República

Manifiesta la entidad interviniente que para analizar la constitucionalidad del artículo demandando en necesario, en primer lugar, exponer los caracteres esenciales de la facultad exceptiva del control fiscal a cargo de la Contraloría General de la República, porque es a

dicha facultad a la que alude la disposición acusada y, por lo tanto, es imperioso delimitar su alcance.

Aduce la entidad interviniente, que la Constitución Política consagra un sistema organizado de distribución de competencias para la vigilancia y control fiscal de los recursos públicos, atendiendo al factor territorial. Así las cosas, el artículo 267 Superior le asigna a la Contraloría General de la República, esa función pública a nivel nacional y, el artículo 272 ibidem, dispone que la vigilancia y el control de la gestión fiscal de las entidades territoriales le corresponde a las respectivas contralorías departamentales, municipales o distritales.

Continúa manifestando la interviniente, que para evitar que el control asignado a las Contralorías Territoriales fuera inocuo o ineficaz, la Constitución previó que los contralores territoriales tuvieran dentro del ámbito de su jurisdicción territorial, las funciones asignadas al Contralor General, de ahí que el artículo 272 de la Carta, disponga en su inciso 6º que "Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal".

No obstante, lo anterior, dice la interviniente, la misma Carta, en la parte final del inciso 3º del artículo 267, contempla la posibilidad de que en los casos excepcionales que defina el legislador, la Contraloría General puede ejercer control fiscal sobre las entidades territoriales. De manera pues, que junto al régimen general de competencias, establecido por la Constitución para ejercer la función contralora, existe un régimen excepcional previsto por la misma Constitución, según el cual, la Contraloría General de la República tiene competencia para ejercer el control fiscal sobre las cuentas de las entidades territoriales, en algunos casos definidos previamente por el legislador, que en los casos que dispone la norma constitucional citada, no son otros que los establecidos por el artículo 26 de la Ley 42 de 1993, disposición ésta que reglamentó la facultad exceptiva del control fiscal en cabeza de la Contraloría General y, que por lo demás fue declarada constitucional por esta Corporación mediante sentencia C-403 de 1999.

A la luz de la sentencia citada, señala la interviniente que no cabe duda que la competencia ordinaria de la Contraloría General para ejercer el control fiscal recae sobre los recursos

públicos de origen nacional, inclusive sobre los recursos que a pesar de ser manejados por las entidades territoriales, provienen de las transferencias que la Nación hace a éstas a cualquier título. De otra parte, señala que la Contraloría General posee competencia excepcional sobre los recursos propios de las entidades territoriales cuando su intervención sea solicitada por alguna de las entidades o personas que contempla el artículo 26 de la Ley 42 de 1993.

Resulta claro para la entidad interviniente que la misma Constitución ha determinado que la ley señale los elementos centrales de la competencia excepcional de la Contraloría General, con lo cual, limita el ámbito de su acción cuando se trate de interferir en la autonomía de las entidades territoriales y, acorde con eso, el Congreso de la República señaló unos estrictos casos en que la competencia de la Contraloría General trasciende la ordinaria para adquirir el carácter de excepcional "La extensión de esta por fuera de los supuestos legales menoscabaría la autonomía territorial".

La competencia excepcional de la Contraloría General para ejercer el control fiscal, no pretende, a su juicio, coartar la competencia que les asiste a las contralorías territoriales, pues esta se encuentra consagrada con carácter permanente en el artículo 272 de la Carta; lo que quiso el Constituyente fue que en los casos señalados en la ley, en materia de control fiscal sobre las entidades territoriales, esa competencia excepcional goce de prevalencia y preferencia sobre las competencias de orden territorial, de tal suerte que se garanticen por parte del ente superior los intereses de orden territorial.

Para concluir, manifiesta la Contraloría General de la República que la norma demandada, al contrario de lo sostenido por el actor, no está permitiendo que esa entidad invada las competencias que tienen las contralorías territoriales con fundamento en la facultad constitucionalmente consagrada pues, la norma acusada se limita a decir que cuando la Contraloría General esté investida de competencia excepcional para ejercer control fiscal, sobre las entidades territoriales y, de ese ejercicio se encuentren méritos para iniciar procesos de responsabilidad fiscal, los puede adelantar ella misma en forma prevalente hasta su culminación. De ahí deduce la interviniente que la norma demandada, está resolviendo desde el plano legal los posibles conflictos de competencia que se presentarían y, que de hecho se han presentado, entre la Contraloría General y la Territorial respectiva, sobre cuál es el organismo competente para adelantar hasta su término, los procesos fiscales que se

deriven del control excepcional.

A juicio de la Contraloría General de la República, es indudable que la competencia excepcional a ella atribuida por el artículo 267, inciso tercero Superior, para revisar las cuentas de cualquier entidad territorial incluye la competencia para adelantar los respectivos procesos fiscales, cuando haya mérito para ello, con fundamento en las irregularidades que se encuentren en las cuentas examinadas. Aduce, además, que "La norma acusada lo asume implícitamente y por ello se limita agregar que la competencia de la CGR para adelantar los procesos fiscales prevalecerá, en caso de conflicto, sobre las competencias de las contralorías territoriales involucradas".

Concluye la entidad interviniente, señalando que la disposición acusada se ajusta a la Constitución, como quiera que desarrolla en el plano legal la competencia excepcional a cargo de la Contraloría General que la propia Constitución le atribuye y, que ella misma le difiere al legislador para su reglamentación.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación, manifiesta que teniendo en cuenta que la disposición acusada fue objeto de demanda en el expediente D-3182, dentro del cual esa entidad profirió el concepto No. 2353 del 7 de noviembre de 2000, es pertinente transcribir lo expresado en esa oportunidad y, que la Corte en esta oportunidad resume de la siguiente manera:

Para el Ministerio Público, en desarrollo de los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución Política, se expidió la Ley 42 de 1993, por medio de la cual se establece el sistema de control fiscal financiero y se precisan los organismos que lo ejercen; así mismo, determina los eventos en los cuales la Contraloría General de la República puede ejercer control posterior, en forma excepcional, sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, sin perjuicio del control que le corresponde a las Contralorías de las entidades territoriales.

Por su parte, la Ley 610 de 2000, con el objeto de regular el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías, define en su artículo 1º el proceso de responsabilidad fiscal. Siendo ello así, para el Ministerio Público, tanto constitucional como legalmente la competencia para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal se encuentra asignada al Contralor General en el ámbito nacional y a los contralores de las

entidades territoriales en sus respectivas jurisdicciones.

Por otra parte, afirma el Procurador General que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 268-13 de la Carta, el Congreso de la República se encuentra habilitado para asignarle funciones adicionales al Contralor General, pero respetando en ámbito funcional de los demás servidores estatales. Entonces, en desarrollo de lo dispuesto en esa disposición constitucional, la norma acusada le otorga competencia prevalente a la Contraloría General para adelantar los procesos de responsabilidad fiscal que se originen como consecuencia del ejercicio de la facultad excepcional de control establecida en el artículo 267 de la Carta, la cual lejos de vulnerar la autonomía de las contralorías de las entidades territoriales, lo que hace es armonizar con los preceptos de la Constitución, en especial con la concepción del Estado Unitario que nos rige.

De ahí que resulta razonable para el Ministerio Público, que si las entidades territoriales reciben recursos provenientes de los ingresos nacionales, y respecto de ellos la Contraloría General tiene poder preferente para ejercer el control fiscal, también es ajustado a las normas de rango superior que en los eventos que prevé el artículo 26 de la Ley 42 de 1993, la Contraloría General tenga poder preferente para adelantar los respectivos procesos de responsabilidad fiscal que resulten del ejercicio de dicho control. Con ello, dice el Procurador, no sólo se preserva la concepción unitaria del Estado, sino que además se observa el principio de economía consagrado en el artículo 209 de la Constitución, pues “resultaría contrario a este principio que luego de que la Contraloría General adelante el control fiscal sobre las cuentas de las entidades territoriales remita las diligencias a las contralorías respectivas para que éstas inicien el proceso de responsabilidad fiscal”.

Finalmente, luego de citar apartes de la sentencia C-403 de 1999, proferida por esta Corporación, señala el Ministerio Público que la norma demandada y el artículo 26 de la Ley 42 de 1993, son las disposiciones legales que en desarrollo de los preceptos constitucionales hacen posible la vigilancia fiscal preferente de la Contraloría General de la República, por lo tanto, la autonomía de los contralores de las entidades territoriales no resulta vulnerada por que la Contraloría General adelante de manera preferente los procesos de responsabilidad fiscal en los eventos expresamente señalados por el legislador.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

2. Cosa Juzgada Constitucional

En el presente caso, encuentra la Corte que ya hubo un pronunciamiento sobre el mismo artículo que ahora se demanda dentro del proceso D-3182, el cual culminó con la sentencia C-364 de 2 de abril de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynnet, en la que se declaró la exequibilidad de la norma acusada.

En consecuencia, solo es procedente ordenar que se esté a lo resuelto en la mencionada sentencia, pues ha operado el fenómeno procesal de la cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.), que impide a esta Corporación volver a pronunciarse sobre lo decidido.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Estarse a lo resuelto en la sentencia C-364 de 2 de abril de 2001, mediante la cual se declaró la exequibilidad del artículo 63 de la Ley 610 de 2000.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-366/01

Referencia: expediente D-3199

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 63 de la Ley 610 de 2000 “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”

Dado que en el proceso D-3182, que culminó con la sentencia C-364 de abril 2 de 2001, al cual se remite el presente fallo, salvé el voto junto con el Magistrado Rodrigo Escobar Gil, los argumentos allí expuestos también son aplicables en este caso y a ellos me remito.

Fecha ut supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado